



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. Art. 24, IV, Lei nº 8666/93. EMERGÊNCIA E/OU URGÊNCIA. AQUISIÇÃO DE CÂMARA PARA CONSERVAÇÃO DE HEMODERIVADOS/IMUNO/TERMOLÁBEIS PARA ARMAZENAMENTO DE VACINA. COVID-19. PANDEMIA. POSSIBILIDADE.

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará. Secretaria Municipal de Saúde. Comissão Permanente de Licitação – CPL.

ASSUNTO: Análise jurídica possibilidade de dispensa de licitação.

1. RELATÓRIO:

Veio a esta Assessoria, para análise jurídica processo administrativo nº 7/2021-00001, processo dispensa de licitação sobre a legalidade de contratação direta pela Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará de **"AQUISIÇÃO DE CÂMARA PARA CONSERVAÇÃO DE HEMODERIVADOS/IMUNO/TERMOLÁBEIS PARA ARMAZENAMENTO DE VACINA UTILIZADA NA IMUNIZAÇÃO CONTRA COVID-19, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE"**, com fundamento no artigo 24, inciso IV e suas alterações da Lei nº 8666/93.

As condições da presente análise se restringem a análise da minuta de contrato em seu aspecto jurídico, não nos permitindo adentrar na conveniência e oportunidade do processo administrativo.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

É o Relatório, passa-se ao parecer opinativo.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Há no ordenamento jurídico o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório, encontrando fundamento no artigo 2º da Lei Geral de Licitações, que, por sua vez, remete à Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, e assim afirma: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”.

No ensinamento de **MATHEUS CARVALHO**:

“(...) a Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e ferir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não poderia deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual varias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em um a serie concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato”

(CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2 ed. Revista, ampliada e atualizada - Salvador. Juspodivm, 2015).

Percebe-se que o dever de licitar tem por finalidade viabilizar a Administração Pública, direta e indireta, a melhor contratação, perseguindo a proposta mais vantajosa, além de promover a competitividade, vez que permite a participação de qualquer interessado no certame, desde que



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

preenchidos os requisitos constantes no artigo 3º da Lei 8.666/93.

Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Tem-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

Traçadas linhas gerais a respeito do dever de licitar, passa-se à explanação quanto à excepcional situação de contratação direta: dispensa de licitação, que se trata o caso em comento.

A dispensa ocorre quando, embora viável a competição, sua realização se mostra contrária ao interesse público. No artigo 24 da Lei federal nº 8.666/93, o legislador traz os casos em que a licitação é viável – tendo a possibilidade de concorrerem dois ou mais interessados – contudo, para se atender de forma célere e eficiente a determinada demanda, o administrador poderá contratar de forma direta.

No caso em análise, pretende-se concretizar a aquisição de 1 (uma) câmara para conservação de hemoderivados/imuno/termolábeis para armazenamento de vacina que é medida fundamental para auxiliar no combate de imunização ao novo tipo do Coronavírus (2019-nCoV), pois segundo o termo de referência é necessário “em virtude da aprovação do uso da vacina ao combate contra o COVID-19 pela Agência Nacional de Saúde (ANVISA), bem como a política de imunização, fez-se necessário dispor de tal equipamento, como forma de armazenar as vacinas.”

Nesse sentido, é fundamental a leitura do inciso IV do artigo 24 da Lei Geral de Licitações:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Trata-se de situação emergencial em que o Estado carece de célere tutela para efetivar sua necessidade, podendo acarretar graves prejuízos e comprometer a segurança/saúde pública caso tenha que suportar a morosidade inerente do procedimento licitatório. Em que pese a previsão excepcional, tais situações devem ser analisadas em concreto, limitando-se o quantitativo apenas ao necessário para satisfazer determinada demanda.

Para efetivação da Dispensa de Licitação devem ser observados os requisitos previstos nos incisos I, II, e III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

Art. 26 (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

Com caracterização da situação emergencial, muito embora o estado de calamidade pública no Brasil aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 6/2020 tenha perdido a vigência a partir do dia primeiro de janeiro, continua na vida real pois a situação de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

pandemia da COVID-19 continua, passando de mais de 8 (oito) milhões de casos confirmados e mais de 200.000 (duzentos mil) mortes confirmadas, no Estado do Pará o estado de calamidade pública continua vigente por força do Decreto Estadual nº 687/2020.

Ademais, com relação à situação emergencial de necessidade de contenção da COVID - 19, deve-se considerar a declaração da Organização Mundial de Saúde, de 11 de março de 2020, em que a Covid-19, Novo Coronavírus, além de ser uma situação de emergência internacional, passa a compor situação de pandemia, marcada pelo surgimento da doença em vários continentes, inclusive com transmissão local.

Além disso, foi editada a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, com o intuito de proteger a coletividade, que contém expressa previsão de dispensa de licitação "para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei".

A possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis. Vale observar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido:

Ainda que afastada a existência de sobrepreço ou superfaturamento, a falta de pesquisa de mercado no âmbito do processo de contratação direta representa irregularidade grave, por descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente para a aplicação de multa pelo TCU. **(Acórdão 4984/2018 - Primeira Câmara - TCU - 29/05/2018)**

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal. **(Acórdão 2380- Plenário, TCU, 04/09/13).**

No procedimento de dispensa de licitação, a justificativa de preço se dá mediante apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima. Decidiu o Tribunal de Contas da União que:

Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada **(Acórdão 1565/2015-TCU-Plenário; Informativo TCU 188/2014).**

Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, substancial restar comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a administração e a demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado.

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, razão pela qual essa adequação deve restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado.

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas.

É desta forma que é possível demonstrar a observância dos princípios atinentes à licitação,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

principalmente os da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, além das exigências gerais previstas na Lei nº 8.666/93, tais como a comprovação da regularidade da empresa a ser contratada, demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado e a motivação da decisão.

Ademais, o presente instrumento de justificativa se presta a cumprir o contido no art. 26 da Lei 8.666/93 como antecedente necessário à contratação com dispensa de licitação.

Não podemos esquecer também da verificação pela Administração pública na verificação da documentação do fornecedor, qual seja, a lista disponibilizada pela Administração pública no Termo de Referência para a contratação emergencial como: a) Contrato Social e Alterações; b) Cartão CNPJ ativo; c) Documento de identificação (RG e CPF) dos sócios/proprietários; d) Certidões que comprovem regularidade para com a Fazenda Estadual e Municipal/Alvará de funcionamento, da sede do proponente; e) Prova de regularidade para com a fazenda Federal, referente à certidão negativa conjunta de débito expedida pela Secretaria da Receita Federal e Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; f) Prova de regularidade fiscal junto ao FGTS; g) Regularidade Trabalhista comprovada através da CNDT – Certidão Negativa de Débitos Trabalhista.

No que tange ao aspecto financeiro da aquisição em comento, em atenção ao artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram carreadas aos autos o despacho do setor de contabilidade, indicando a adequação orçamentária e financeira com as despesas especificadas no Termo de Referência, através da seguinte dotação orçamentária: Órgão: 60 – Secretaria de Saúde. Unidade Orçamentária: 6060 – Recursos vinculados – Fns, Conv e Out. 10.122.1004. 2.067 – Saúde – Ações Específicas – Covid – Similares vinculados. 4.4.00.00.00 – Investimento. 3.3.90.35.00 – Equipamentos e material permanente.

Imperioso também destacar o caráter meramente opinativo do parecer jurídico nesta fase processual que, por força da dispensa de licitação e diante da inexistência de exigência legal, não se reveste de caráter vinculante ao gestor.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 55 da Lei nº 8.666/93. No que diz respeito à minuta contratual, verificamos que estão atendidos os requisitos exigidos pela Lei, no supramencionado artigo, a saber: o objeto e seus elementos característicos, o regime de execução ou a forma de fornecimento, o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Além disso, são requisitos necessários os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, o crédito pelo qual correrá a despesa, as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas, os casos de rescisão, o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei as condições de importação.

Por fim, também visualizamos a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos, a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, o foro competente para dirimir qualquer questão contratual.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas no artigo supracitado.

3. CONCLUSÕES:

Considerando todo o abordado, em especial pelo cotejo entre o conhecimento constitucional, da Lei Geral de Licitações e do entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União - TCU, temos como conclusão ao presente parecer que o mais indicado, pela análise jurídica realizada, é pela **APROVAÇÃO E REGULARIDADE** da contratação direta pela Prefeitura Municipal de Santa Maria do Pará para **“AQUISIÇÃO DE CÂMARA PARA CONSERVAÇÃO DE HEMODERIVADOS/IMUNO/TERMOLÁBEIS PARA ARMAZENAMENTO DE VACINA**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO PARÁ

UTILIZADA NA IMUNIZAÇÃO CONTRA COVID-19, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE” visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, com fundamento no artigo 24, inciso IV e suas alterações da Lei nº 8666/93.

É o parecer.

Santa Maria do Pará, 21 de janeiro de 2021.

JULIANA MARIA SOUZA DE OLIVEIRA

Assessora Jurídica – Portaria 016/2021-OAB/PA 30.191